

# 都市の成熟と行政

——1980年代及び90年代の京都市行政の変遷——

峯 野 芳 郎

## 1 はじめに

都市が成熟化する前提として、人口の成長停止が挙げられる<sup>1)</sup>。その原因は、一般的に都市の衰退要因として指摘されている。つまり、工場等の事業所の移転による雇用機会の分散と、地価や環境等の生活条件に基づく居住地の選択によるのである<sup>2)</sup>。

これは、都市機能の整備に基づく人口の集中と、他方、それに基づく地価の上昇や混雑等のコストの増大との間の一つの均衡点であるといえよう。この均衡点のもとで、都市としての量的成長ではなく、その質的向上が図られる。これが都市としての成熟化の条件であると指摘できる。

ところで、京都市の人口<sup>3)</sup>の推移は、表1の通りである。1985年をピークに最近に至るまで漸減傾向が続いている。しかも、後に詳述するが、この時期は下水道等の都市基盤整備がおおよそ完了したときである。すなわち、都市機能の整備を終え、都市として京都市の器がほぼできあがったのが、この時期なのである。

表1 京都市人口の推移

年	人 口
1960	1,284,818
1965	1,365,007
1970	1,419,165
1975	1,461,059
1980	1,473,065
1985	1,479,218
1990	1,461,100
1991	1,458,600
1992	1,456,500
1993	1,452,200

(出典 京都市統計書)

1) 正村公宏『成熟社会への選択』日本放送出版協会、1994年、6頁。成田孝三「まちづくりに成熟都市の視点を」(『都市問題研究』第47巻第1号、1995年1月)6頁等。

2) 成田、前掲稿、9頁。

3) 但し、地域としての都市と行政区画とは必ずしも一致しない。

そして、この小論で取り上げるのは、まさにこの1985年を境とした時期の京都市行政である。都市の成熟化に関する上述の議論をそのままあてはめれば、この時期の京都市は、都市としての量的成長から質的向上への大きな転換点にさしかかったといえよう。そして、それゆえに、都市運営の担い手の一つである京都市行政も、それまでの都市基盤の重点的な整備から新たなまちづくりへと転換を図るための混沌とした時期であると考えられる。言い換えれば、この時期の京都市行政が、都市政策において、それまでの都市基盤整備から重点領域の移行を図ろうとしているかどうかをみることで、京都という都市が成熟化に向かう大きな転換点を迎えていることが確認される、これがこの小論の意図するところである。

なお、はじめにお断りをしておかなければならない。この小論は、標題に関する研究の未だ途上のものである。それゆえに、これ自身完成したものではない。むしろ、御読みをいただいた方々から御批判を頂戴し、その御批判をもとにさらに検討を加えて標題の研究の完成を期したいと考えるものである。この小論の性格を御理解いただき、忌憚のない御批判を頂戴いたしたい。

## 2 都市政策を巡る議論

ところで、ここで取り上げる1985年を境とした時期に、都市の成熟をも視野にいれた都市政策に関する議論が展開されていた。そして、この議論がどのようなものであったかをみることは、これから1985年当時の京都市行政の具体的な状況を眺めるに際して、重要な視点を提供してくれるであろう。

そのために、少し時間をさかのぼりたい。なぜなら、1985年という時期は、1960年代後半から1970年代のはじめに主張された都市政策に関する議論、すなわちシビル・ミニマムの議論を基礎として、その新たな展開が図られた時期だからである。

さて1960年代から1970年代にかけてはどのような時期であったのだろうか。すなわち、1950年代後半から始まった高度経済成長は、公害、住宅難、交通混雑、保育所・学校等の不足など環境問題や都市問題といった歪みをもたらした。それに伴い、公害を発生させるおそれのある地域開発に反対する運動など、多くの市民運動が全国で発生していったのである。ところで、これらの市民運動は、その運動の当然の帰結として環境政策、福祉政策を唱える革新自治体の成立を求めることになる。現にこれら市民運動が核となって、革新自治体を次々と誕生させていったのである。そして、この革新自治体の政策原理となったのが、シビル・ミニマム論であった。この展開を象徴

するように、1968年には、美濃部都政のもと東京都中期計画において、シビル・ミニマムが計画フレームとして設定される。また、1972年から1973年にかけて編集された岩波講座『現代都市政策』の第V巻には、シビル・ミニマムが特集として組まれることになる。

ところで、このシビル・ミニマムは、市民の生活保障の基準である<sup>4)</sup>。都市型社会における生活の社会化にともなって不可避とされる、社会保障（健康保険、失業保険、老後保障、公的扶助）、社会資本（住宅、市民施設、都市装置）、社会保健（公共衛生、食品衛生、公害抑止）の制度的整備を志向するものであった<sup>5)</sup>。

そして、この議論から約10年の後、まさに1985年頃から、シビル・ミニマム論は新たな展開をみることになる<sup>6)</sup>。すなわち、保育園、幼稚園から小中高校の設置、道路舗装、そして下水道の整備が完了し、公害を除いてシビル・ミニマムの量的整備は終わった。しかし、「貧しく」はなくなったとしても、都市としての「みすぼらしさ」という問題は依然として残されるのである。市民運動は、シビル・ミニマムの量の整備から質の整備へと発想を飛躍させる。行政のみすぼらしい文化水準を問うようになるのである。そして、この質的整備における問題設定として注目されたのが「文化行政」であった。

この背景には、まず、シビル・ミニマムの量的整備の達成により、都市行政における施策のスクラップ・アンド・ビルドが課題に上がってくることが挙げられる。次に、義務教育がほぼ100%達成され、高校進学率も90%台に、そして大学進学率は30%を超えるまでに教育が普及し、またテレビジョンが一般家庭の必需品とされ、多くの家庭に新聞が配達されるなど、教養条件が整備されたことが指摘できる。さらに、一部には週休2日制が導入されるなど余暇が増大した。これら教育等の普及や余暇の増大は、市民における階層や文化の平準化を著しく促進したのである。この結果、都市政策の焦点となるのが「文化行政」であり、「行政の文化化」である。ところで、この「文化行政」や「行政の文化化」が意味するところは、官治・集権型の文化政策ではない。市民文化の成熟に対応できるように行政ないしは施策の文化水準の上昇を図ることである。市民の文化水準の上昇に対応できるよう、行政の自己革新を図ることなのである。そして、具体的には、市民文化のミニマムの条件整備が挙げられることになる。

4) 松下圭一『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会、1971年、270頁以下。

5) 松下圭一「シビル・ミニマムと都市政策」（『岩波講座 現代都市政策V』岩波書店、1973年）3頁。

6) 松下圭一『市民文化は可能か』岩波書店、1985年、7頁。

### 3 京都市行政の変遷

まず図1を見ていただきたい。上述のシビル・ミニマム論の中心的な論者である松下圭一が、わが国の都市整備の段階を都市成熟と人口増大の関係で表したものである<sup>7)</sup>。松下によると、「日本では、まず野中に一軒たち、ついで水道、電気がきたというので住宅がふえはじめる。これが図の第Ⅰ段階である。ついで、図の第Ⅱ段階、第Ⅲ段階がはじまる。〈中略〉80年代にはいり、日本の自治体は、ようやく下水道という第Ⅳ段階にさしかかるところまでできたが、自治体計画による都市づくりをすすめてきた先駆自治体はすでにこの第Ⅳ段階も終わって、緑・再開発という第Ⅴ段階にはいっている。今日、第Ⅳ段階にある自治体も10年たてば下水道が終わって第Ⅴ段階にはいることができるであろう。」<sup>8)</sup>。

これを、京都市の状況でみると以下ようになる。すなわち、人口は、本稿の冒頭でも述べたように1985年がピークとなり、それ以降最近に至るまでは漸減している。図1では第Ⅱ段階にある病院整備に関して病床数でみると、表2のように人口の

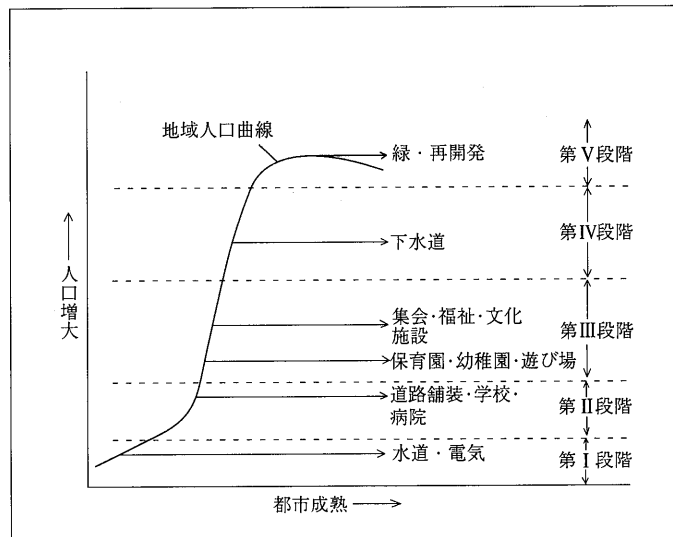


図1 日本型都市整備段階

(出典 松下圭一『市民文化は可能か』岩波書店、1985年)

7) 前掲書、193頁。

8) 前掲書、193頁-194頁。

ピークから5年後に最も多くなっており、それ以降減少している。すなわち、病院に関しては、1990年度に量的整備が完了したといえるであろう。次に、第Ⅳ段階にある下水道をみると、表3のとおりである。1985年度の下水人口普及率が78.4%であるのに対して、1990年度には94.0%にまでポイントが上昇している。つまり、この5年の間に、整備は急速に進んだといえよう。そして、1993年度には98.2%と、おおよそ下水道の整備は完了したといえる数字に達した。病院の量的整備に遅れることほぼ8年である。そして、これらのことから、1990年度におおよそ都市基盤整備、松下の議論でいえばシビル・ミニマムの量的整備が終わったということがいえよう。

それでは、都市運営の担い手の一つである京都市行政が、この1985年度から1990年度にかけてどのような動きをしていたのであろうか。表4をみていただきたい。この表は、京都市の市民向け広報紙である「市民しんぶん」において、京都市の年度当初予算の特徴として掲げられている事業を拾いあげたものである。なお、1990年度と1993年度については同様の記事が見つからなかった。この表によると、特徴として掲げられている事業の性格が、1989年度までと1991年度以降とで大きく分かれることがわかる。すなわち、1989年度までの特徴として掲げられている事業は、下水道整備、地下鉄建設、各種福祉センター建設、さらに市立病院整備といった都市基盤整備事業である。このことは、1990年度にはおおよそ都市基盤整備を終えたという、先程の議論と一致している。

それに対して、1991年度以降は、健康都市構想策定、新基本計画策定といった新たなまちづくりのビジョンや計画づくりが中心となっている。もう少し細かくみていこ

表2 病床数

年 度	病床数
1960	13,612
1965	15,471
1970	18,757
1975	20,421
1980	22,992
1985	24,179
1990	26,480
1993	25,840

(出典 京都市保健統計年報)

表3 下水の人口普及率

年 度	普及率
1960	24.3
1965	39.0
1970	47.8
1975	47.7
1980	60.2
1985	78.4
1990	94.0
1993	98.2

(出典 京都の下水道)

表4 京都市予算の特徴

年度	予 算 の 特 徴
1980	下水道整備, 地下鉄烏丸線建設, 京阪本線地下化, 東部清掃工場建設
1981	下水道整備, 地下鉄烏丸線建設, 京阪本線地下化, 児童福祉センター建設
1982	下水道整備, 地下鉄烏丸線南進, 京阪本線地下化, 老人保養センター建設
1983	下水道整備, 地下鉄烏丸線南進, 京阪本線地下化, 母子福祉センター建設
1984	地下鉄烏丸線南進, 京阪本線地下化, 東部文化会館建設
1985	下水道整備, 地下鉄烏丸線北進, 京阪本線地下化, 市立病院整備
1986	京阪本線地下化, 福祉工場「太陽の家」建設
1987	下水道整備, 市立病院整備, 高度技術研究所建設
1988	下水道整備, 地下鉄烏丸線南進, 高度技術研究所建設, 国際交流会館建設
1989	下水道整備, 地下鉄東西線建設, 高度技術研究所建設, 国際交流会館建設
1990	—
1991	健康都市構想策定, 新基本計画策定, 情報公開制度創設, 建都1200年記念事業
1992	健康都市構想策定, 新基本計画策定, 情報公開制度創設, 建都1200年記念事業
1993	—
1994	健康都市構想策定, 建都1200年記念事業, 大学のまち推進

(出典 市民しんぶん)

う。図2をみていただきたい。この図は、各年度の当初予算に盛り込まれた新規事業の件数をグラフにしたものである。この新規事業件数の推移をみると、京都市が都市政策のどの分野に重点を置こうとしているのかのおおよその検討がつく。総数でみると、1989年度まではおおよそ80件前後で安定している。それが1990年度以降は急速に増大している。分野別にみると、都市整備及び産業振興に関する新規事業数がこの期間全体をとおして安定しているのに対して、教育・文化・福祉に関する新規事業は、1990年度以降急速に増大している。つまり、新規事業総数の急速な伸びのほとんどは、これら教育・文化・福祉に関する新規事業なのである。この結果は、上記の年度当初予算の特徴とほぼ一致するとともに、都市として量的成長から、その質的向上へと重点が転換されていることがわかる。また、これらの動きは、この間の京都市組織の変遷で追うこともできる。表5をみていただきたい。1989年度の組織改正により、それまで総務局の一セクションであった企画部門を局に昇格させている。企画調整局は後に上記の健康都市構想及び新基本計画の策定を担うのであるが、この組織改正は、京

件数

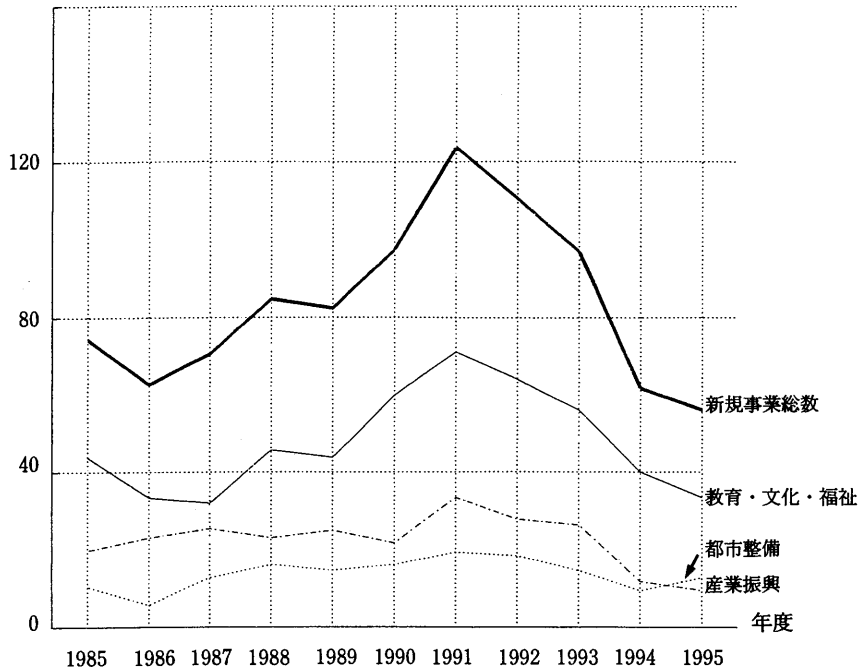


図2 各年度当初予算における新規事業案件数

(出典 京都市予算の概要)

表5 組織の変遷

年度 局	1989年度	1991年度	1992年度	1995年度
(1985年度) 総務局	企画調整局 総務局	市民局		文化市民局
職員局				
理財局				
経済局				産業観光局
文化観光局				
民生局				
衛生局				
清掃局				
都市計画局			都市計画局 都市整備局	都市計画局
建設局				都市建設局
住宅局				都市住環境局

都市におけるこれらまちづくりの新たなビジョンや計画づくりの重要性を示すものであるといえよう。なお、その後の組織の変遷をみると、1992年度には都市基盤整備を主として担う都市計画局から都市整備局が分かれている。その3年後の1995年度には、都市基盤整備を担当する4局全てが改組され、都市計画局、都市建設局及び都市住環境局の3局体制となった。また、同じ年度に、それまで都市政策の文化面を担っていた文化観光局が改組され、文化振興を担当するセクションは、市民生活関係を主として担当する市民局と合わせて文化市民局が組織されている。これら組織の変遷は、つまり1990年度にほぼ都市基盤整備が終わったことにより量的成長から質的向上へと都市政策の転換が図られ、そのための企画部門として企画調整局が組織化された。そして、都市としてのあるべき姿を健康都市構想や新基本計画の策定を通じて明らかにさせるとともに、今後都市としての質的向上を担う市民生活関係及び文化関係の局が整備され、これまで都市政策の中核であった都市計画局など都市基盤整備を担ってきた局の再編が続けて行われたのであると理解できる。

#### 4 都市政策の転換と京都市行政の混乱<sup>9)</sup>

ところで、上記では、1990年度頃までは都市基盤整備が京都市行政における都市政策の重点領域であったことを明らかにしたが、それは市民意識においても同様であった。すなわち、1978年の市民アンケート調査<sup>10)</sup>の結果をみると、市全体から総合的に見た都市施設の整備の必要性を問う質問に対して市民の回答は、①交通体系の整備、②住宅・住環境の整備、③文教・福祉施設の整備、④産業基盤の整備の順になっている。しかも、①交通体系の整備、②住宅・住環境の整備を求める回答がとくに顕著となっている。言い換えれば、都市基盤整備を重点的に整備することは、京都市行政と市民との共通の認識、つまり合意に達していた、ということができる。そして、このため、京都市行政と市民との間には安定した関係が形成されていた。1975年から1976年にかけて行われた京都市行政幹部調査の結果によると、「新しい政策の提案」というイノベイティブな活動、「市民の不満や要望の処理」や「他の部局との調整」といった折衝的・渉外的活動においても、局長、次長レベルでなく、課長レベルが核

9) 本章の議論の多くを、伊藤光利『省庁の内部的対応と政府構造—行政の自立性と合理化』（未公刊）に拠っている。ここに記して御礼を申し上げたい。

10) 京都市都市計画局『市民アンケート調査報告書—まちづくり構想のためのアンケート調査』京都市、1978年、42頁。



になっている。「毎日の通常業務」は係長レベル以下の任務となっている。<sup>11)</sup>すなわち、ほとんどの業務が基礎的な組織単位である「課」で処理されているのである。このことは、上記で指摘した市民と行政との安定的な関係を裏づけている。しかし、他方でこの関係は、都市政策における施策展開での京都市行政の自律性を損なわせる。例えば、1973年に実施された京都市行政組織調査<sup>12)</sup>によると、市政のリーダーシップの所在を問う質問に対し、市職員の56%が「市民運動や一般市民の世論」を挙げているが、この数字は「市長のリーダーシップ」とともに最も高い数字である。ところで、同じ質問に対する1963年時点での回答では「市民運動や一般市民の世論」を挙げている市職員は13%にすぎず、回答の選択肢の中の「その他の各種団体の参加」とともに最も低い数字であった。1960年代後半から都市政策に関わってシビル・ミニマム論が、学会、自治体、そして市民の間で議論されると同時に、各自治体においても都市政策としてどの領域を重点的に行っていくべきかが明確にされてきたという歴史的経過を併せ考えると、この結果は、政策領域に関する合意とその合意に基づく行政と市民との間の安定した関係の形成が、行政サービスに対する顧客の影響力を高め、そのサービスの内容などの決定に関する行政の自律性を低下させている、つまり施策展開における行政の裁量が束縛されることになる、ということを明らかにしている。

さて、京都市行政と市民の共通認識であった都市基盤整備が1990年度頃にはほぼ終ると、新たな政策課題が市民から提起されるとともに、行政においても都市政策における新たな重点領域について検討が行われ、その転換が図られることになる。この点について、京都市行政の具体的な動向は既に明らかにしたとおりである。また、市民の意識にも、新基本計画策定に際して行われた1991年の市民アンケート調査<sup>13)</sup>の結果からみると、①保健・医療、福祉、教育・文化・スポーツの振興、②住宅・住環境の整備、③交通体系の整備、④産業の振興 という順に回答されており、先の市民アンケート調査の結果とは変化がみられる。しかも、1978年の市民アンケート調査の結果と比較すると、市民意識が多様化してきているのである。

ところで、この京都市行政と市民との認識が、即時的に一致するとは限らない。この点に関していえば、1989年の市長選を前にして、古都税問題で市民から、また議会

11) 三宅一郎・村松岐夫編『京都市政治の動態—大都市政治の総合的分析』有斐閣、1981年、334頁-335頁。

12) 三宅一郎・福島徳寿郎編『都市行政組織の構造と動態』（京都大学人文科学研究所調査報告・第30号）京都大学人文科学研究所、1975年。なお、本稿は、三宅一郎・村松岐夫編、前掲書、323頁に拠っている。

13) 京都市企画調整局『新京都市基本計画策定のための市民アンケート調査報告書』京都市、1991年、46頁。

の各会派からも評価を落とした今川正彦前市長の最後に打ち上げた大型事業が、地下鉄東西線の建設であった。そして、市長選間際までその進退を明らかにせずに周囲の状況を眺めていたが、結局、議会のどの会派からも支持を得られなかったことなどを詳細に検討してみる必要があるが、この小論では触れない<sup>14)</sup>。そして、京都市行政の都市政策における転換は、次の田邊市政まで待たなければならない。市長就任に際しての京都市幹部職員に対する訓示の中で、京都市政の停滞を指摘し、京都市の活性化を訴えた田邊朋之は、京都市行政における新たな都市政策の重点領域を設定するため、その市長就任直後から健康都市構想の策定、新基本計画の策定を打ち出し、その担当局として企画調整局を新設した。このように、都市政策の転換において首長の果たす役割、言い換えれば政治の果たす役割は大きい。しかし、注意しなければならないのは、この転換が首長だけで行われたのではないことである。それだけでは、上記でみたような1990年度以降の新規事業数の急速な増大を十分には説明できない。古都税問題を発端とした京都市政に対する不信感は、今川前市長一人に向けられたものではなく、京都市行政全体に対するものであったことを考え併せると、市民の不信感が京都市職員に危機感をもたらし、都市政策の転換を大きく促進したものと考えられる。

さて、このような都市政策における重点領域の転換は、一つにはより多様化した市民の意識をどこまで汲みとれるかどうかという不確定な要素、二つには実際の行政サービスの主たる顧客層が変化するという不安定な要素、この二つの要素を行政と市民との関係にもたらし。このため、これまで行政と市民の間に存在した政策領域に関する合意とその合意に基づく安定した関係が損なわれることになる。そして、この結果は、市民の行政に対する影響力を低下させ、また行政内部において業務の核となる役職が上昇し集権化されることになる。例えば、1992年から1993年にかけて実施した職員意識調査の結果<sup>15)</sup>によると、新規事業（施策）の立案過程において配慮を受ける程度に関する質問に対し、市職員は、局長・部長が最も高く、自治会・町内会や市民団体は少ないか、ほとんどないと回答している。先の京都市行政幹部調査や京都市行政組織調査の結果と比較してみると、この間の変化がよくわかる。しかし、他方で、安定した関係が損なわれるという結果は、市民との関係において京都市行政の自律性を回復させる可能性を有している。

14) 地下鉄東西線問題に関する市長その他のアクターの行動については、拙稿『地下鉄東西線問題をめぐって』（未公開）を参照。また、市長選に関する今川前市長及び市議会各会派の動きについては、京都新聞その他新聞各紙の記事による。

15) 村上弘・真山達志・田尾雅夫『大都市の都市政策と職員意識—比較行政調査をもとに—』京都市、1993年、34頁。

ところで、官僚の主な動機は、自律性への欲求である、という主張がある。また、中央政府レベルでの話ではあるが、行政改革や国際化という環境変動の中で、首相をはじめとする政権指導者のタテからの引力と、族議員や関連団体のヨコからの引力という緊張の中で、組織の自律性を回復させるため組織の再編と集権化が各省庁において行われたという指摘がある<sup>16)</sup>。このことから、企画調整局の新設をはじめとする一連の組織改正は、これまでの各局と市民との安定的な関係に基づいた行政の施策に対する市民の影響力を、組織の再編によって遮断し、その組織としての自律性の回復を図ったものとも考えられる。また、上記で述べた行政内部における業務の核となる役職の上昇も、集権化を図った結果とも考えられるのである。

さて、表6をみていただきたい。この表は、京都市の当初予算（一般財源）の各局別構成比の推移を示したものである。この表の1989年度までが今川市政によるもの、1990年度以降が田邊市政によるものであるが、その構成比には大きな変化はみられない<sup>17)</sup>。行政における都市政策の重点領域の転換は、当然その具体的な施策の展開に変化をもたらすため、予算額においてもその兆候が見られるものと考えられる。そして、既に指摘したように、田邊市政において健康都市構想や新基本計画の策定など、新たな都市政策の重点領域の設定に向けた取組が行われ、図2でもみられるように、教育

表6 京都市当初予算（一般財源）の各局別構成比の推移

年度 部 局	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
総 務 局	8.91	8.64	8.28	8.20	8.32	7.96	8.60	8.95	8.72	8.90
経 済 局	1.88	1.87	1.83	1.94	1.90	2.31	1.79	2.07	2.05	2.15
文化観光局	1.74	1.81	1.82	1.94	2.13	1.56	1.53	1.91	1.94	1.96
民 生 局	19.15	21.22	23.22	23.03	22.85	21.11	20.90	21.41	22.07	23.46
衛 生 局	3.80	3.83	3.89	3.77	3.97	3.58	3.73	4.06	4.54	4.72
清 掃 局	7.68	7.82	7.32	6.99	6.96	6.55	6.83	6.79	6.76	6.77
都市計画局	0.85	0.94	0.90	0.97	0.88	1.09	1.49	1.60	1.55	1.64
建 設 局	4.41	4.63	4.62	4.06	4.02	5.10	5.71	5.06	4.10	4.04
住 宅 局	0.12	0.18	0.13	0.00	0.00	0.00	0.06	0.29	0.18	0.20

(出典 京都市予算の概要)

16) 伊藤光利, 前掲論文, 2頁以下。

17) 詳細については、拙稿「地方自治体における予算編成—地方政治における官僚制」(『リヴァイアサン』第16号, 1995年)を参照。

・文化・福祉関係の新規事業が一時的に増大したのである。しかし、当初予算額の変化をみる限り、この都市政策における転換の試みが定着したようにはみられない。新規事業案件の数は、1991年度をピークとして急速に低下し、1994年度には1989年度までの安定した時期の数以下に落ち込んでいる。併せて、図3をみていただきたい。この図は、1985年度から1993年度までの当初予算の対前年度実質伸び率を示したものである。この図3と図2とを比較すると、新規事業案件の数は必ずしも予算額の伸び率と連動していない。すなわち、近年の財政状況の悪化では、必ずしもこの新規事業案件の数の急速な低下を説明できないのである<sup>18)</sup>。さらに、1994年から1995年にかけて行われた職員意識調査<sup>19)</sup>によると、従来からの顧客との関係が維持され新たな顧客となる市民との関係の形成ができていないと職員は感じている、と指摘されている。ま

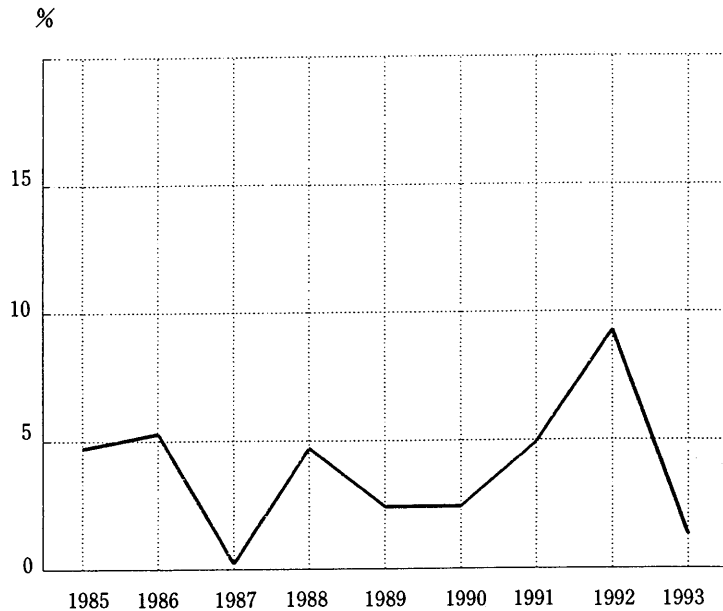


図3 各年度当初予算額対前年度実質伸び率

(出典 京都市予算の概要)

- 18) 図2により指摘した新規事業案件数の低下について次のような指摘が予算編成経験者から聞かれた。すなわち、  
 「1992年以降については、新規事業を故意に落とした。なぜなら、これまでの新規事業が落ち着いていないから、それから先にかたづけてしまおう。」  
 このことは、一見、筆者の新規事業案件数の低下による行政と市民との間との乖離の説明力を弱めるようであるが、「…新規事業が落ち着いていない…」という言葉が逆に筆者の指摘を裏づけているのである。
- 19) ㈱三和総合研究所『京都市における行政組織および職員の活性化に関する調査報告書』㈱三和総合研究所、1995年、9頁。

た、同じ調査において行われた有識者調査の結果<sup>20)</sup>によると、京都市行政における都市政策の方針は明確でない、と指摘されているのである。そして、これらの結果から、田邊市政における健康都市構想や新基本計画の策定など新たな都市政策の重点領域の設定という試みが、市民との共通認識とならず、あるいは市民の意識を汲みとったものとならず、そのために具体的な施策が新たな顧客層を捉えられずに、結果として顧客層が固定化されて、施策を次々と展開していくまでに至らなかったと考えられるのである。また、健康都市構想や新基本計画の策定が、京都市行政の主導で進められたことは、上記の自律性の議論と一致するものである。

## 5 おわりに

以上みてきたように、京都市行政は、1985年度から1990年度にかけて、それまでの都市基盤の重点的な整備から新たなまちづくりへと転換を図ろうと試みた。つまり、健康都市構想の策定、新基本計画の策定に着手するとともに、新規事業として教育・文化・福祉に関する事業を急速に増大していったのである。しかし、この試みは顧客である市民との間では定着しなかった。その点において京都市行政は新たなまちづくりへと転換を図るための混沌とした時期に突入したといえる。つまり京都という都市が量的成長から質的向上へと転換する段階、すなわち成熟に向けた大きな転換点にさしかかったということを認識させるのである。

ただ、最後に付言すると、上記で説明してきたように、現在の京都市行政は、都市政策の転換にあたり健康都市構想の策定や新基本計画の策定、企画調整局の設置など組織の再編を行った。併せて、組織としての集権化が生じた。これらは、これまでとは異なる顧客層との関係の形成をもたらすとともに、その関係において京都市行政の正当性の獲得とその組織としての自律性を回復させるはずであった。しかし、現実には、新たな顧客層を見いだせずにいる。つまり、現在の京都市行政は、その正当性を獲得できていない。正当性を持たない組織が自律性を回復させるということは、単なる独善にすぎない。ただ、京都市職員の一部はこの問題を認識しており、また市民からも有益な指摘が行われている<sup>21)</sup>。この混乱した状況から抜け出て、真に都市の成熟を睨んだ、質的向上を図る取組を行っていくためには、これら京都市職員と市民との間で新たな都市政策の重点領域に関する自由な意見交換が行われるとともに、それにも

20) 前掲書、17頁。

21) 前掲書、例えば10頁及び15-16頁。

とついた協力関係の形成が、何よりも今必要とされているのではないだろうか。